

analecta polit. | Vol. 4 | No. 5 | PP. 413-433
| julio-diciembre | 2013 | ISSN: 2027-7458 | Medellín- Colombia

El deporte en el departamento de Antioquia y su materialización en política pública*

Sports in the State of Antioquia
and its materialization in Public
Policy

VALENTINA PALACIO CARDONA

Politóloga de la Universidad Pontificia Bolivariana. Se desempeña como investigadora en el Centro de Estudios Estratégicos de Política y Relaciones Internacionales –Cepri– de la misma Universidad, Medellín, Colombia. Correo electrónico: valentinapc1989.vp@gmail.com

Recibido:
16 de abril de 2013
Aprobado:
27 de mayo de 2013

* El trabajo es el resultado de investigación que la autora realizó para optar al título de Politóloga en la Universidad Pontificia Bolivariana.



Resumen

Las políticas públicas son los medios idóneos usados por el Estado para fomentar el bienestar en los distintos ámbitos de la sociedad. Por considerar que el deporte es visto en Colombia y en Antioquia como el mejor mecanismo para disminuir la pobreza, la violencia y la desigualdad social, se ha establecido, con la ayuda de una serie de lecturas realizadas sobre la normatividad, que los antioqueños sí cuentan con una política pública deportiva, expuesta en el Plan de Desarrollo Departamental “Antioquia la más educada” 2012-2015 y desarrollada conforme a los lineamientos propuestos por el Gobierno Nacional en el Plan Decenal del Deporte 2009-2019 y en el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014, así como lo exige la Ley 181 de 1995, conocida como la ley del deporte.

Palabras clave:

Política pública, Planes de desarrollo, Plan decenal, Gobierno nacional, Gobierno departamental.

Abstract

Public policies are the best means used by the states to encourage the welfare in the different areas of society. Considering that Sports are seen in Colombia and Antioquia as the best device to reduce the poverty, violence and social inequality; it has been established, with the study of some regulations, that the state of Antioquia has a public policy regarding sports that is outlined in the Development Plan 2012-2015, known as “Antioquia la más educada”, and that is in accordance with the regulations proposed by the National Government in the Ten-Year Plan for Sports 2009-2019 and in the National Development Plan 2010-2014, as it is demanded by the Law 181 of 1995, which is known as the Law of Sports (*Ley del Deporte*).

Key words:

Public policy, development plan, Ten-year plan, national government, provincial government.

Introducción

Las políticas públicas son un mecanismo utilizado por los diferentes Estados para darle solución a las problemáticas presentadas en la sociedad, hasta el punto de considerar que éstas son legitimadoras de su accionar. Es así como, desde el punto de vista teórico, los analistas y estudiosos del tema, se han referido a una serie de elementos y definiciones que contextualizan la función y el significado que dichas políticas tienen dentro de los países y que explican por qué son la herramienta usada por los gobernantes no sólo para desarrollar sus proyectos, sino, también, para alcanzar el bienestar social y resolver situaciones problema. Quienes se han referido al tema mencionado, han hecho hincapié en que cualquier política pública requiere de estudios en los que se determina la existencia de una problemática y la viabilidad de su puesta en marcha. Esto implica que luego se realice la formulación y la ejecución de la política propuesta.

Se ha llegado a afirmar que las políticas públicas son el resultado de las actuaciones de los gobiernos y que, por ello, son desarrolladas por las agencias u organismos estatales, con las competencias constitucionales y legales y la búsqueda de la solución de un problema que se considera público, en pro de garantizar el bienestar de la ciudadanía; aunque es importante tener presente que estarán limitadas por los flujos de decisión y por la voluntad de los gobernantes. La mayoría de las autoridades gubernamentales se refieren a la formulación de políticas públicas en sus planes de desarrollo, pero la dificultad aparece cuando éstas no trascienden en el tiempo debido a los constantes cambios de gobierno cada cuatro años, convirtiéndose el tema en algo discrecional y particular. Asimismo, su estructuración y desarrollo deben estar íntimamente relacionados con el cumplimiento de las directrices legales propuestas en el ámbito nacional.

En el presente artículo tiene como objetivo principal determinar si actualmente en el departamento de Antioquia existe, o no, una política pública del deporte, teniendo en cuenta que la actividad deportiva es regulada en el país no sólo por la Ley 181 de 1995, conocida como Ley del deporte, sino, también, por los Planes de Desarrollo Nacional y por el Plan Decenal del Deporte, la recreación, la actividad física y la educación física para el desarrollo humano, la convivencia y la paz, cuya cobertura acoge el decenio entre 2009-2019. Así, tomará relevancia el Plan de Desarrollo Nacional del gobierno del presidente Juan Manuel Santos para el período 2010-2014 y el Plan de Desarrollo Departamental del actual gobernador de Antioquia, Sergio Fajardo Valderrama, propuesto para el cuatrienio 2012-2015, con el fin de determinar si los proyectos y programas presentados constituyen una verdadera política pública del deporte para los antioqueños, que

consulte las directrices legales y los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Nacional mencionado y en el Plan Decenal del Deporte, el cual constituye los lineamientos de la política pública deportiva en el ámbito nacional que deben acatar todos los departamentos y municipios del país, mediante los entes deportivos departamentales y municipales.

Concepción teórica acerca de las políticas públicas

El desarrollo y nacimiento de las políticas públicas tiene como punto de referencia el año de 1937, cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard se empezó a realizar su estudio, que continuó en 1940, con la conformación de un comité interdisciplinario que se ha dedicado a la investigación y desarrollo de este concepto político. Años más tarde, en 1951, en la Universidad de Stanford se llevó a cabo una reunión de un grupo de científicos con el objetivo de discutir temas relacionados con las políticas públicas. Gracias a esto, en 1974, la Nasppa (Asociación Nacional de Escuelas de Negocios y Administración Pública) incluyó las políticas públicas dentro de los temas de enseñanza en las carreras universitarias relacionadas con el servicio público. A partir de ese momento, empezaron a ser incluidos cursos relacionados con este tema en universidades de Estados Unidos y Gran Bretaña.

A pesar de que el origen de las políticas públicas data de Estados Unidos, en América Latina también se ha buscado abordarlas. Una prueba de ello, es el curso de política pública dictado en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD– de Bolivia durante 1988. El objetivo de dicho curso era preparar a un grupo de representantes sobre esta disciplina para que luego pudieran enseñarla en los demás países latinoamericanos. De esta manera, América Latina es hoy reconocida por sus contribuciones al tema de las políticas públicas en países como Chile, México y Venezuela. Asimismo, en Colombia, existen universidades que incluyen dentro del estudio de la carrera de Ciencias Políticas, un curso sobre políticas públicas. Entre ellas, pueden mencionarse: la Universidad de Antioquia, la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá y Medellín, y la Universidad Externado de Colombia, sede Bogotá.

La pluralidad de estudios sobre el concepto en cuestión ha posibilitado que hoy existan múltiples definiciones sobre ellas. Según Cuervo (2007), “las políticas

públicas no son los planes de gobierno en sí, sino que estos constituyen o dan los lineamientos de las políticas públicas, las cuales serán posteriormente desarrolladas por el gobierno de turno” (p. 74). Por su parte, Pierre Muller (2002), ha profundizado en el tema y propone nuevas formas de aproximación, que afirman que “el enfoque de las políticas públicas consiste en la construcción de representaciones sociales de la acción pública y de las relaciones del Estado con la sociedad” (p. 78). A su vez, se han planteado más definiciones en la misma vía de las anteriores, que afirman que cualquiera de ellas “es el conjunto de decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas” (Salazar, 1999, p.78). Dado que las decisiones y acciones, como son llamadas por Salazar, adquieren relevancia con la existencia de una problemática social dentro del Estado, se ha afirmado que cada una de estas políticas, “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2002, p.78). En la misma vía, considerando que la temática en cuestión tiene una íntima relación con la sociedad, se ha expresado que toda “política pública es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global” (Muller, 2002, p.78).

Con lo anterior, es posible determinar que las políticas públicas no son más que las formulaciones y actuaciones de los gobiernos desarrolladas por las agencias u organismos del Estado, fundamentadas tanto en las competencias constitucionales y legales, como en pro del bienestar de la ciudadanía. Éstas se caracterizan porque constituyen flujos de decisión y porque están orientadas a resolver o a prevenir un problema que se considera público y que implica la movilización y el uso de recursos institucionales y ciudadanos. De esta manera, se ha llegado a concluir que los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial son, más bien, marcos normativos generales de los que se desprenden los lineamientos de estas políticas, que deberán ser desarrolladas en lo departamental y municipal, por las secretarías y entes descentralizados y nacionalmente, por los ministerios y entidades descentralizadas. Por ende, no puede afirmarse que un plan de desarrollo de determinado gobierno, constituya una política pública. Sin embargo, cuando se estudian y leen los planes de desarrollo es posible determinar que en ellos se formulan de forma general distintas políticas, en los siguientes ámbitos: educativo, económico, fiscal, seguridad social, participación ciudadana y relaciones internacionales. En últimas, aquellas directrices que debe formular cada gobierno según sus obligaciones legales y constitucionales, no se restringen a los planes de desarrollo, pues éstas deben estructurarse de una forma adecuada

con el objetivo de que puedan ejecutarse los programas que las constituyen, ya que los planes de desarrollo terminan siendo la formulación de los intereses particulares de cada gobierno.

Adicional a ello, los expertos y estudiosos del tema, como Muller, Roth y Salazar, han afirmado que las políticas públicas tienen una serie de componentes, entre los que se mencionan: actores, dimensiones, elementos y efectos. En cuanto a los actores, se ha mencionado que éstos son de tipo político, económico y social. Los actores políticos están representados en los partidos y movimientos políticos y, por supuesto, en el gobierno, pues en sus manos está la voluntad de considerar la necesidad de formular y poner en marcha una determinada política pública. Los actores sociales se relacionan con los movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden presionar al Estado para que considere un problema como público y formule propuestas y soluciones por medio de dichas políticas. El Estado fija la naturaleza pública de cualquier problemática sólo si se cumplen las siguientes condiciones: que el problema tenga relevancia social, que deba ser de competencia de una autoridad y que sea un problema susceptible de ser traducido al lenguaje de las políticas públicas. También podría afirmarse que estos actores, en algunos casos, son grupos poblacionales inmersos en problemas sociales que buscan solucionarse. Finalmente, los actores económicos son los conglomerados y grupos económicamente poderosos que influyen y aportan en la construcción e implementación de dichas directrices, pues éstos son quienes le proporcionan al Estado los recursos económicos para que pueda poner en funcionamiento los programas constitutivos de la política en cuestión. Asimismo, las empresas privadas funcionan como copatrocinadores de estas políticas estatales.

En cuanto a las dimensiones, todas las políticas públicas encarnan una espacial y otra temporal. La espacial consiste en que éstas varían de un lugar a otro, de acuerdo con las condiciones de los espacios, que implican comportamientos económicos, políticos y culturales distintos. En este sentido, cada política se aplica en un lugar específico, porque no todas las sociedades sufren las mismas problemáticas y son distintas sus características económicas, sociales, culturales, geográficas y políticas. Por su parte, la dimensión temporal consiste en el asunto de éstas en relación con un momento dado, porque hay épocas en las que se generan situaciones problemáticas según cambios políticos, recesiones económicas, dificultades de orden público o de índole social, que por ende ameritan soluciones por parte del Gobierno. Esto implica que, si se enfrenta una problemática social, debe dirigirse a una población específica, como por ejemplo un grupo poblacional y se conjugan las dos dimensiones mencionadas.

Cuando se hace referencia a los elementos se afirma que cada política pública se compone de la predicción, la decisión y la acción. En relación con la predicción, puede afirmarse que no es posible pensar que se tome la decisión sin tener un futuro deseado como referente, puesto que se quiere lograr algo, de ahí que se intervenga, cambie o se transforme la realidad. En este nivel aún no se ha ejecutado aquella directriz, dado que sólo hay una intención o predicción. De esta forma, dicho elemento implica que previamente se realice un estudio con el fin de definir si es necesario llevar a cabo esta actuación, porque ello también va ligado con la necesidad de determinar la existencia o no de una situación problemática. Cuando se pasa a la decisión, esto implica la formulación de las políticas públicas, es decir, se toma la decisión de formularlas porque ya se han hecho los estudios correspondientes acerca de la identificación del problema y de su viabilidad. Este elemento requiere, por parte de quienes tienen la responsabilidad de tomar la decisión, la voluntad para hacerlo y, por supuesto, el cumplimiento de los requisitos legales. En último lugar, la acción hace referencia a la diferencia entre el discurso y la política completamente construida, pues mientras no haya acción sólo se está en presencia del discurso o de una intención. De esta manera, lo que materializa aquellas directrices es que éstas se ejecuten o se concreten en acciones.

Lo anterior implica que cualquier política pública genera ciertos efectos, algunos previstos y otros no. Cuando una de ellas se diseña, se intenta reducir al máximo la incertidumbre y se prevén algunas consecuencias positivas o negativas cuya probabilidad de producirse sea alta. También pueden ocurrir sucesos imposibles de prever y que afectan a sectores no relacionados con ella. Además, si dicha política busca lograr el bienestar de una población determinada, con la resolución de la problemática a la que ésta se ve enfrentada y debe buscarse que los efectos generados sobre dicha población sean los positivos y evitar, por consiguiente, que otros grupos poblacionales sufran efectos desfavorables.

De esta forma, se analiza el concepto en cuestión desde un ámbito general, pero también hay otros aspectos importantes en cuanto a la ejecución y la relación de éstas con la sociedad, que se establece según el *marketing* o promoción que de ellas se haga y, finalmente, su ciclo de duración.

Es indispensable que se construya una relación significativa entre la política pública y la sociedad en la cual ésta se ejecuta porque sólo así será posible que quienes están sufriendo la problemática social, puedan no sólo verla subsanada sino, también, disfrutar de los beneficios generados. No obstante, estas políticas y la sociedad civil, igualmente se relacionan cuando un grupo social presiona al

Estado para que formule y desarrolle dicha directriz, ejerciendo una presión tal que no sólo pone en conocimiento del Estado dicho problema sino que, además, hace que esa dificultad entre a hacer parte de la agenda pública del Gobierno. Es pertinente tener en cuenta que la relación de cada política pública con la sociedad está fijada por el factor económico, constitucional y legal, ya que el accionar de los gobiernos se ve limitado por los recursos financieros o económicos de los que éste goce y, sobre todo, por las leyes que dentro del Estado permiten que las autoridades gubernamentales actúen y formulen aquellas políticas.

Desde otro ámbito, la relación entre la sociedad y estas políticas está ligada al *marketing* y promoción que de ellas haga cada gobierno, pues es claro que si la sociedad no sabe que existen no podrá disfrutar de los programas que traiga consigo y no se verán materializados sus objetivos. En este sentido, se considera que el papel del *marketing* consiste en dar a conocer los programas que contengan y ofrecerlos mediante el uso las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación, como Internet y las redes sociales) y de otros medios masivos como la prensa, las vallas publicitarias, la televisión y los programas radiales. Para lograr la promoción de cualquier política pública mediante los medios mencionados, es fundamental contar con la voluntad y el conocimiento de las autoridades en el manejo de estas herramientas, además de un trabajo coordinado entre los órganos del gobierno que participan de la formulación y del desarrollo, porque, en últimas, se trata de un ofrecimiento que es responsabilidad del Estado, si se tiene presente que él es el responsable de dar solución a los problemas de la agenda pública nacional.

Para finalizar esta parte, desde el punto de vista teórico, debe tenerse en cuenta que cualquiera de estas políticas tiene un ciclo de vida, es decir, que se divide en unas etapas, que van desde el origen, hasta la evaluación e incluso, la reformulación. La primera etapa se refiere a que el origen de toda política pública se da cuando un problema existente en el Estado empieza a ser considerado socialmente como prioritario y hace parte de la agenda pública nacional. En esta etapa, el Gobierno realiza los estudios necesarios para descubrir, identificar y definir la existencia de la problemática en cuestión. La segunda etapa es la de la formulación, en la que el Estado ensaya alternativas, recibe presiones y negocia con los actores que tienen poder para tomar la decisión. De esta manera, se toma la decisión respecto de la formulación y se lleva a cabo la estructuración entre los órganos del Estado implicados en la solución del problema, es decir, la toma de la decisión y la posterior formulación no son ajenas a la voluntad política de los gobernantes. En la tercera etapa o implementación, se lleva a cabo la ejecución por parte del Gobierno. Esto implica el uso de los mecanismos idóneos para ponerla en curso,

con el fin de que no se vean afectados otros grupos poblacionales ajenos y que se logren cumplir a cabalidad los objetivos trazados. En este punto será pertinente la promoción de los programas frente a los ciudadanos, con el objetivo de que los conozcan. En cuarto lugar, aparece la etapa de la evaluación, en la que se evalúa la producción de efectos negativos o positivos y si la política pública fue exitosa o no. Esta etapa es clave para la formulación de las posteriores políticas públicas sobre el mismo asunto, con el fin de implementar las reestructuraciones necesarias sobre la política original, en la última etapa, conocida como la reformulación.

El deporte y su relación con las políticas públicas en Colombia

Se demostrará en este capítulo que la importancia de las políticas públicas se constituye en su estructuración y aplicación para darle solución a problemáticas de índole social e intervenir fenómenos y ámbitos propios de los seres humanos y de la vida en comunidad. Esta afirmación se fundamenta en la siguiente definición de un estudioso del tema en el contexto nacional: “Una política pública es el flujo de decisión en torno de un problema que ha sido considerado público y que ha ingresado en la agenda del Estado, por lo cual, debe ser enfrentado de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de los gobiernos” (Cuervo, 2007, p. 79). Igualmente, otro de los autores representativos, Salazar, ha expuesto que cada política pública “es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (2008, p.77).

En este sentido, se hace referencia al deporte en Colombia, no sólo como un mecanismo utilizado para resolver problemáticas sociales (violencia, drogadicción, desigualdad y pobreza), sino, también, como un ámbito de la vida de los colombianos que requiere una intervención inmediata, debido al poco interés que sobre él han manifestado los gobiernos a través de la historia del país. De esta manera, cobra valor la intervención en el deporte colombiano mediante la estructuración de una política pública deportiva que se estructure y aplique nacionalmente, es decir, que sea considere a cabalidad por todos los departamentos y municipios del país, independiente de las diferencias políticas y de los intereses particulares de los gobernantes, ya que en última instancia y tras consensos entre los organismos deportivos del Estado, se ha determinado que el deporte es uno de los mecanismos idóneos para darle solución a aquellos flagelos sociales ya men-

cionados, inclusive, se constituye en una problemática social en tanto que ha sido ignorado a través de los años, de acuerdo con la poca inversión en aspectos como la infraestructura y el apoyo a los deportistas en formación.

Es así como en Colombia, a lo largo de la historia, los ciudadanos han sido testigos del poco interés que los gobiernos, nacional, departamental y municipal, han tenido sobre el campo del deporte. Algunos talentos deportivos que han surgido en el país, han sido víctimas de la falta de financiación estatal, razón que los ha llevado a dejar a un lado la práctica deportiva. Gracias a la poca cantidad de recursos destinados al deporte, se ha afirmado que Colombia es un país con un nivel deportivo muy inferior, comparándolo con otros países, hecho que puede verificarse gracias a la baja cantidad de medallas de oro obtenidas en los diferentes Juegos Olímpicos, en relación con la alta cantidad de preseas doradas ganadas por deportistas de otras delegaciones, entre las que se mencionan países como Rusia, Estados Unidos, Alemania, Francia e Inglaterra.

Sin embargo, dentro de la legislación colombiana, se promulgó la Ley 181 de 1995, por la cual se dictan las disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte. En el artículo 1, se plasman los objetivos generales de esta ley que se resumen en el patrocinio, el fomento, la masificación, la divulgación, la planificación, la coordinación, la ejecución y el asesoramiento de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. A su vez, en el artículo 2 de dicha ley, se propone la creación del Sistema Nacional del Deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física.

Los objetivos mencionados en los dos primeros artículos se fundamentan en el artículo 3 de la Ley 181 de 1995, en el que se afirma que el Estado, para garantizar el acceso del individuo y de la comunidad en general, al conocimiento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se rige por unos objetivos rectores. En este sentido, según el artículo 4 de la Ley 181 de 1995, se considera que:

El deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, son elementos fundamentales de la educación y factor básico en la formación integral de la persona. Su fomento, desarrollo y práctica son parte integrante del servicio público educativo, bajo los siguientes principios: universalidad, participación comunitaria, participación ciudadana, integración funcional, democratización y ética deportiva (Congreso de la República, 1995).

La Ley 181 de 1995, propone la creación de una política pública del deporte, mediante la creación del Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física. De esta manera, en el artículo 47 de la Ley 181 de 1995, se ha establecido que:

El Sistema Nacional del Deporte tiene como objetivo generar y brindar a la comunidad oportunidades de participación en procesos de iniciación, formación, fomento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, como contribución al desarrollo integral del individuo y a la creación de una cultura física para el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos (Congreso de la República, 1995).

Es así como, según el artículo 52 de la Ley 181 de 1995:

El Sistema Nacional del Deporte, en coordinación con diferentes entidades o instituciones deportivas, recreativas, de aprovechamiento del tiempo libre, de educación extraescolar y de educación física, estatales y asociadas, a través del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, elaborará el Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física, de conformidad con la ley orgánica respectiva y para ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo (Congreso de la República, 1995).

Por su parte, en el artículo 53 de la Ley 181 de 1995, se afirma que:

El Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física, tendrá como fundamento los planes y proyectos que las entidades territoriales de carácter municipal, departamental y las instituciones del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre asociados, propongan para el fomento y desarrollo del sector deportivo de acuerdo con las políticas del Gobierno Nacional (Congreso de la República, 1995).

Igualmente, según el artículo 55 de la ley en cuestión, “el plan contendrá básicamente los objetivos, las metas, las estrategias y políticas para el desarrollo del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física a corto plazo, la infraestructura necesaria para tal desarrollo y los presupuestos respectivos”. Este plan, como lo menciona el artículo 54 de la Ley 181 de 1995, será elaborado anualmente por el director de Coldeportes, en conjunto con las instituciones deportivas, recreativas, de aprovechamiento del tiempo libre y de educación física, de índole estatal o privado, que conforman el Sistema Nacional del Deporte, que según el artículo 46 de la Ley 181 de 1995 es, “el conjunto de organismos, articulados entre sí, para permitir el acceso de la comunidad al de-

porte, a la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física”.

En cuanto a la elaboración del Plan al que se está haciendo referencia, la legislación, en el artículo 55 de la ley mencionada, en el párrafo anterior, afirma lo siguiente:

Para la elaboración del proyecto del plan nacional del deporte, la recreación y la educación física, el director convocará obligatoriamente a representantes del Comité Olímpico Colombiano, de las federaciones deportivas, de los entes deportivos departamentales, municipales y distritales y de los medios de comunicación especializados en materia deportiva (Congreso de la República, 1995).

Según lo anterior, se empieza a evidenciar la presencia de los departamentos en la elaboración de los programas deportivos, lo cual permite que el tema deportivo no sea dirigido únicamente por el Gobierno nacional de forma arbitraria. En Colombia existen organismos de carácter público que funcionan como rectores del deporte en el país y que son quienes conforman el Sistema Nacional del Deporte. El ente rector es el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, entidad que, según el artículo 61 de la Ley 181 de 1995 “es el máximo organismo planificador, rector, director y coordinador del Sistema Nacional del Deporte y, Director del Deporte Formativo y Comunitario”. Sin embargo, este artículo fue subrogado por el decreto 4183 de 2011. En el artículo 1 de dicho decreto se plantea que Coldeportes se transforma en Departamento Administrativo, llamado Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, Coldeportes y que será el principal organismo rector del deporte y mantiene sus funciones de dirección respecto del Sistema Nacional del Deporte como se planteó años atrás en el artículo 61 de la Ley 181 de 1995. Las cinco funciones más relevantes de Coldeportes, según el artículo 4 del decreto 4183 de 2011, son:

1. Formular, coordinar la ejecución y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia del deporte, la recreación, la actividad física, y el aprovechamiento del tiempo libre.
2. Dirigir y orientar la formulación, adopción y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo del Deporte, Recreación, Actividad Física, y Aprovechamiento del Tiempo Libre.
3. Brindar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física.

4. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte.
5. Acreditar a los Entes Departamentales de Deportes y Recreación y a través de ellos certificar a los municipios y organismos del Sistema Nacional del Deporte.

En lo departamental, los organismos rectores del deporte son los Entes Deportivos Departamentales, según lo estipula el artículo 66 de la Ley 181 de 1995 (Ley del Deporte). Por su parte, en lo municipal, son los Entes Deportivos Municipales los encargados de regular lo relacionado con el deporte dentro de la jurisdicción del municipio, según lo estipula el artículo 69 de la ley en cuestión. Sin embargo, hay organismos de carácter privado que también hacen parte del Sistema Nacional de Deporte, como: el Comité Olímpico Colombiano, las Ligas Deportivas, las Federaciones, las Organizaciones del Deporte Asociado Paralímpico, las Organizaciones del Deporte Social Comunitario, las Organizaciones de Educación Física y de Actividad Física y las Organizaciones de Deporte Estudiantil.

De esta manera, pueden notarse rasgos de una política pública del deporte formulada desde lo nacional, pero que busca implementarse en todos los departamentos y municipios del país. No obstante, en muchas ocasiones, los departamentos y municipios hacen caso omiso de lo que esta ley establece y terminan ejecutando sus propios planes de desarrollo, pero no una política pública como tal, es decir, se evidencia que el deporte se convierte en un tema de interés particular de cada gobierno, razón por la cual, en lugar de formularse políticas a largo plazo, se formulan y ejecutan programas que varían cada cuatro años, cuando hay un nuevo gobierno.

Este fenómeno puede verse diezmado, por medio de la formulación del Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física para el desarrollo humano, la convivencia y la paz, que ha sido formulado para ejecutarse en un período comprendido entre los años 2009-2019, tras un consenso al que llegaron los actores del deporte en el país, como: Coldeportes, Entes Deportivos Departamentales, Entes Deportivos Municipales, organismos del deporte asociado convencional, paralímpico y organizaciones de la recreación, la educación física y la actividad física, como ligas y clubes deportivos. Este plan tiene un carácter indicativo porque define los lineamientos de las políticas públicas del deporte, los objetivos estratégicos y las metas deportivas que deberán trazarse en el país hasta el año 2019. Por ser un plan indicativo, que tiene como objetivos fundamentales el desarrollo humano, la convivencia y la paz, es necesario su adopción, además de su articulación por medio de los organismos públicos y privados del deporte, del orden nacional, departamental y municipal que conforman el Sistema Nacional del Deporte.

En síntesis, el Plan Decenal es la política pública del deporte en el ámbito nacional que contiene y da los lineamientos rectores que deberán formularse e implementarse desde los municipios, distritos y departamentos con el concurso de las organizaciones deportivas de recreación, educación física, escuelas de formación, asociaciones y corporaciones gremiales, sociales y comunitarias. De esta manera, el objetivo general del Plan Decenal no es más que contribuir al desarrollo humano, la convivencia y la paz en Colombia para garantizar el derecho al deporte, la recreación, la actividad física, la educación física y el aprovechamiento del tiempo libre, como derechos fundamentales, considerando criterios de equidad e inclusión en el marco de las políticas sociales del país. Asimismo, tiene los siguientes lineamientos estratégicos:

1. Organización y Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional del Deporte, la Recreación, la Educación Física, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre en función del desarrollo humano, la convivencia y la paz.
2. Promoción y Fomento de la Recreación, la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte Estudiantil y Social Comunitario, orientados a promover la universalización de la cobertura en respuesta a la obligación del Estado de garantizar los derechos a su acceso, práctica y disfrute.
3. Posicionamiento y Liderazgo Deportivo para convertir a Colombia en una potencia deportiva a nivel continental, recogiendo las recomendaciones y las demandas de los organismos del deporte asociado, convencional y paralímpico.

La política nacional del deporte termina siendo complementada con el Plan Nacional de Desarrollo, propuesto por el Gobierno nacional para su período de cuatro años, pues en él deben consignarse los objetivos y directrices otorgadas por el Plan Decenal. Finalmente, aunque exista una política pública nacional del deporte, es factible que no se ejecute en los departamentos y municipios del país, debido a las preferencias e intereses de los gobernantes, quienes en algunos casos prefieren ejecutar sus propios programas formulados en sus planes de desarrollo.

¿Existe actualmente una política pública sobre el deporte en el departamento de Antioquia?

Para analizar la existencia o no de una verdadera política pública sobre el deporte en el departamento de Antioquia, es fundamental, además de considerar

los elementos teóricos que ya fueron mencionados, determinar la existencia de programas deportivos a largo plazo, respecto de los cuales pueda considerarse que constituyen la política a la que se está haciendo referencia. En este sentido, nace una discusión acerca de su existencia o de si sólo se ejecutan los programas discrecionales y particulares de cada gobierno, teniendo en cuenta que éstos varían cada cuatro años cuando hay cambio de gobernador.

Pero antes de darse una respuesta al planteamiento anterior, es necesario analizar el papel que juegan los Entes Deportivos Departamentales en el sector del deporte. Dichos organismos son regulados por la Ley 181 de 1995, en la cual se afirma, en el artículo 66, que éstos son los entes reguladores del deporte en el departamento, por lo cual deberán adoptar las políticas, planes y programas que, en deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, establezcan Coldeportes y el Gobierno Nacional. En relación con sus funciones, pueden mencionarse las siguientes:

1. Coordinar y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.
2. Prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y a las demás entidades del sistema nacional del deporte en el territorio de su jurisdicción.
3. Participar en la elaboración y ejecución de programas de cofinanciación de la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de los municipios.
4. Promover, difundir y fomentar la práctica de la educación física, el deporte y la recreación en el territorio departamental.

Según estas funciones, consagradas en la ley, es posible indicar que los departamentos, por medio de los Entes Deportivos Departamentales, sí pueden formular políticas públicas deportivas pero sólo para que sean ejecutadas dentro de los límites del territorio del departamento, siempre y cuando cumplan con los programas y acaten las políticas deportivas que establecen el Gobierno nacional y Coldeportes. Esto implica que dichos organismos no pueden desconocer ni las directrices entregadas por el Gobierno nacional en su Plan Nacional de Desarrollo y, mucho menos, el Plan Nacional del Deporte, presentado por Coldeportes en conjunto con los organismos del Sistema Nacional del Deporte, el cual, según lo mencionado en párrafos anteriores, se regula por el artículo 52 de la Ley 181 de 1995 y se presenta como la política pública del deporte nacional. En resumen, los Entes Deportivos Departamentales deben formular sus políticas públicas deportivas conforme a los postulados de ese plan, pues se ha dicho que con él se

estructuran los objetivos y propósitos a largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política deportiva. Los Planes de Desarrollo Departamentales, se convierten entonces en las bases de las políticas públicas del deporte en cada departamento, pues en ellos se plantean los lineamientos que las constituyen.

No obstante, es de recordar que la formulación y ejecución de la política pública del deporte en el departamento depende de la voluntad que el gobierno departamental tenga al respecto, y es por esa razón que en muchas ocasiones no logran formularse dichas políticas sino unos lineamientos generales que privilegian la ejecución de programas que satisfagan los intereses particulares del gobernante de turno, en lugar de reconocer los objetivos trazados en el contexto nacional. En el ámbito opuesto, cuando sí logran estructurarse dichas políticas deportivas es porque se superan los intereses particulares y se acatan las directrices. De esa manera, será posible realizar un proceso en el cual se ejecuten los programas propuestos a largo plazo y sin que queden inconclusos por los cambios de gobierno cada cuatro años, para dar solución a la problemática social que se ha considerado.

Con el fin de determinar si hoy existe una verdadera política pública del deporte en el departamento de Antioquia, se hará una comparación entre el Plan de Desarrollo del actual gobernador, Sergio Fajardo (2012-2015) con los lineamientos propuestos por el Gobierno Nacional a través de Coldeportes en el Plan de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) y en el Plan Decenal del Deporte (2009-2019).

El deporte en el Plan de Desarrollo “Antioquia, la más educada” (2012-2015), se distribuye en 5 de las 6 líneas que lo componen. Estas líneas son: 1, Antioquia legal; 2, La educación como motor de transformación de Antioquia; 3, Antioquia es segura y previene la violencia; 4, Inclusión social y 6, Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá. Dentro de la línea 1 se ha desarrollado el programa “Antioquia juega limpio” por medio del que se pretende modernizar y hacer transparentes todos los procesos del sector deportivo, para fortalecer la institucionalidad deportiva hacia la calidad y, por ende, implementar la cultura de la legalidad en todos los ámbitos del sistema para que los criterios de distribución del presupuesto para el sector no dependan de intereses individuales sino de beneficios colectivos. Por su parte, los lineamientos planteados en la segunda línea, buscan potenciar en todas las subregiones las capacidades deportivas de sus habitantes, puesto que es evidente la desigualdad histórica en cuanto a la infraestructura y el reconocimiento deportivo en cada uno de los municipios. De esta forma, se pretende implementar una estrategia que fomente las prácticas deportivas y la actividad física en las subregiones, descentralizar las inversiones en infraestructura

y fomento deportivo, pues ello ha sido una petición de los municipios que están fuera del Área Metropolitana. Para ello, se han propuesto 2 programas fundamentales: el de la iniciación y especialización para la cultura deportiva, dentro del que se propone la creación de los Centros de Iniciación, Enriquecimiento Motriz y Desarrollo Deportivo, y el que plantea la importancia de la infraestructura física para la práctica del deporte como una característica fundamental para la transformación del sistema deportivo hacia la calidad y la búsqueda de deportistas integrales. La recuperación, construcción, adecuación y mantenimiento de los escenarios deportivos permitirá la apropiación efectiva de estos espacios por parte de la ciudadanía, se incrementará el porcentaje de personas que hacen actividades físicas. Por su parte, en la línea 3, se ha propuesto el programa “Entornos protectores que previenen la violencia”, mediante el que se busca alejar de la ilegalidad a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del departamento, por medio de las actividades deportivas y contribuir en la promoción de la convivencia ciudadana y en la prevención de la violencia. En cuanto a la línea 4, relacionada con la inclusión social, el deporte hace parte del programa “Cerrando brechas”, el cual se constituye en la estrategia del gobierno departamental para atender los problemas de pobreza extrema, buscar la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos poblacionales que se encuentran en estas condiciones y que han sido víctimas de condiciones de inequidad. Finalmente, la línea 6, dirigida a la subregión de Urabá, tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población de esta zona del departamento, para aprovechar el potencial que tiene esta región en términos deportivos. Así, por medio del deporte, se buscará la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales de la población de esta subregión.

Según el papel que juega el deporte en el Plan de Desarrollo del actual gobernador, Sergio Fajardo, puede afirmarse que a la luz de las directrices nacionales que conforman la política pública nacional del deporte, materializadas en el Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física 2009-2019, hay varios aspectos similares relacionados con el segundo lineamiento de dicho plan, que es el que se refiere a la promoción y fomento de la recreación, la educación física, la actividad física y el deporte estudiantil y social comunitario, con el fin de promover la universalización de la cobertura en respuesta a la obligación del Estado de garantizar los derechos a su acceso, práctica y disfrute.

En este sentido, en el departamento de Antioquia, se pretende utilizar el deporte como una herramienta eficaz para garantizar los derechos de los ciudadanos de cada una de las subregiones, garantizar la práctica del deporte como el mecanismo idóneo para mejorar las condiciones de vida de la población y reducir los índices de delincuencia, pobreza y desigualdad social, ya que el deporte, así

como lo menciona el Plan Decenal, permite el desarrollo humano, la convivencia y fortalece la paz. De esta forma, hay también una íntima relación con la línea 3 del Plan de Desarrollo, en la que se propone el programa “Entornos protectores” con el fin de prevenir la violencia por medio de las competencias deportivas. Para lograr lo anterior, el gobierno departamental ha propuesto la realización no sólo de los Juegos Departamentales, sino también de los Juegos Intercolegiados, en los que participen todos los niños escolarizados de los 125 municipios del departamento, con el objeto de fomentar, como se menciona en el objetivo estratégico #17 del lineamiento 2 del Plan Decenal, la práctica del deporte social comunitario.

Sumado a lo anterior, en el departamento antioqueño, también se han propuesto programas recreativos, por medio de los que se pueda incluir en la sociedad a los niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a los estratos más bajos de la población y cerrar brechas como la desigualdad social y la extrema pobreza, restituyendo y garantizando de esa forma, su derecho a la recreación. Este objetivo, que hace parte de la línea 4 del Plan de Desarrollo del departamento, se relaciona y toma como punto de referencia el objetivo estratégico # 18 del lineamiento 2 del Plan Decenal, que tiene como fin el fomento y desarrollo de programas recreativos orientados hacia la población vulnerable ya que se considera que a través suyo se promuevan criterios de inclusión social.

Complementando lo anterior, pueden encontrarse dos semejanzas más entre el Plan de Desarrollo del Departamento y el Plan Decenal. La primera se da entre la línea 1 del Plan de Desarrollo “Antioquia, la más educada” y el objetivo estratégico # 24 del lineamiento 2 del Plan Decenal, puesto que en ambos, se plantea que el deporte es la mejor estrategia para promover el juego limpio y el reconocimiento y respeto por las reglas. En este sentido, el gobierno del Dr. Sergio Fajardo, ha propuesto la cultura del juego limpio en cada una de las competencias deportivas, con el fin de educar a los niños, adolescentes y jóvenes en temas como la honestidad, la legalidad, la convivencia, la resolución pacífica de conflictos y el respeto por las normas. La segunda semejanza del Plan de Desarrollo del departamento puede analizarse en relación con algunos objetivos propuestos dentro del lineamiento 3 del Plan Decenal, pues cuando el gobierno departamental menciona la recuperación de la infraestructura física deportiva en cada una de las subregiones, mediante la adecuación de los escenarios existentes y la construcción de unos nuevos, está buscando satisfacer el objetivo estratégico # 29 de dicho lineamiento, pues en éste, se menciona que es fundamental construir, dotar y mantener las instalaciones adecuadas para que se lleven a cabo las competencias deportivas.

No obstante que también debe existir una relación entre el Plan de Desarrollo actual (2012-2015) y el Plan de Desarrollo Nacional (2012-2014), es importante analizar los aspectos similares, para reafirmar la existencia de la política pública del deporte en Antioquia. Ambos planes tienen el mismo objetivo principal, materializado en que el deporte es una herramienta que garantiza la inclusión social, la convivencia, la paz y el desarrollo humano, porque se ha establecido que él funciona como un elemento que permite la resolución de conflictos y los previene. De otro lado, hay similitudes en cuanto a la adecuación de escenarios deportivos, porque se requiere que éstos sean aptos para la práctica de cualquier actividad deportiva, con el fin no sólo de garantizar el acceso al deporte, sino, también, en pro de acabar con las desigualdades sociales, favorecer la paz y la convivencia, y evitar la violencia y la delincuencia. También hay coherencia en cuanto al tema del deporte social comunitario, puesto que pretenden desarrollarse todo tipo de actividades y competencias deportivas que permitan el desarrollo del deporte social comunitario; en este sentido, existe una íntima relación entre Indeportes Antioquia y Coldeportes, la cual ha posibilitado la realización de los Juegos Departamentales y de los Juegos Intercolegiados en el departamento antioqueño. Finalmente, en relación con el interés que el Estado colombiano tiene de posicionar al país como potencia deportiva, puede afirmarse que el gobierno antioqueño no se queda atrás ya que pretende, en la línea 6 del Plan de Desarrollo, fomentar el deporte en la subregión de Urabá, porque se ha considerado que los niños, adolescentes y jóvenes de los municipios de dicha región cuentan con grandes capacidades deportivas para convertirse en deportistas de alto rendimiento que pueden posicionar al país en un mejor nivel deportivo en la esfera internacional.

Considerando la relación existente entre los objetivos propuestos por el gobernador Sergio Fajardo en su Plan de Desarrollo (2012-2015), el Plan Decenal (2009-2019) y el Plan de Desarrollo Nacional (2010-2014), es posible afirmar que actualmente en el departamento de Antioquia sí existe una política pública del deporte, que se relaciona con los objetivos principales plasmados por el Estado colombiano a través de Coldeportes en el Plan Decenal y en el Plan de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos, pues el actual gobierno departamental toma como objetivos principales los mismos que se plantean porque ambos conciben que el deporte es la herramienta idónea para lograr la paz, disminuir los índices de violencia y delincuencia, posibilitar la convivencia, disminuir la desigualdad social y lograr la inclusión social de la población de estratos socioeconómicos más bajos. Además, asume que para lograr dichos objetivos debe garantizársele a la población el acceso al deporte y a la recreación, fomentar el deporte social comunitario, mediante competencias deportivas que se lleven a cabo en escenarios deportivos adecuados, buscar que todos los municipios del departamento

cuenten con la adecuación y construcción de placas polideportivas, pues de esa forma se posibilita el acceso a las competencias deportivas y, por ende, se garantiza el derecho al deporte.

Es necesario mencionar que en el actual Plan de Desarrollo se tienen en cuenta varios lineamientos de la política pública del deporte formulados en el Plan de Desarrollo del anterior gobierno (2008-2011) del exgobernador Luis Alfredo Ramos. Hay varios lineamientos que hoy tienen vigencia, hecho que permite reafirmar que sí existe una política pública del deporte en Antioquia, que ha venido ejecutándose desde el año 2008 hasta hoy. Aquellos lineamientos propuestos en el período anterior y que aún tienen continuidad son los relacionados con: la concepción del deporte como herramienta de inclusión social y de disminución de la violencia; la necesidad de adecuar los escenarios deportivos de los municipios en pro de facilitar la práctica del deporte y la descentralización de la actividad deportiva para que en las subregiones haya una mayor realización de competencias deportivas y, por consiguiente, mayor participación de las ligas y de los habitantes y evitar que estas actividades se concentren en el Valle de Aburrá, pues esa ha sido una solicitud constante de los municipios ubicados fuera de esta zona. Finalmente, el programa “Por su salud, muévase pues”, que promociona la práctica de la actividad física para mantener una vida saludable, fue creado en el período anterior y continúa vigente y se ha constituido en un claro lineamiento de la política pública del deporte en el departamento.

Conclusión

Puede afirmarse que hoy existe una clara política pública del deporte en Antioquia, en relación con el cumplimiento de los requisitos y condicionamientos legales dados en la Ley 181 de 1995 (Ley del deporte), porque ésta se estructura considerando los artículos de esta ley, en los que se exige a los Entes Deportivos Departamentales formular políticas públicas deportivas, siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos dados por el Gobierno Nacional a través de Coldeportes. Así, el gobierno de Sergio Fajardo Valderrama, no sólo formula en su Plan de Desarrollo “Antioquia, la más educada”, los lineamientos de esta política, tomando como puntos de referencia las directrices principales del Plan Decenal que le corresponden a los departamentos, sino que, también, continúa ejecutando los objetivos de la política pública establecidos en el Plan de Desarrollo del anterior gobierno (2008-2011).

Cabe anotar que dicha política pública aún se encuentra en su etapa de ejecución en cuanto a que les ha dado continuidad tanto a los objetivos propuestos por el anterior gobierno departamental, como a las directrices nacionales dadas por Coldeportes en el Plan Decenal, anexándole unos propósitos nuevos, discrecionales del actual gobierno del Dr. Sergio Fajardo Valderrama, que no contradicen lo anterior, sino que funcionan como el complemento idóneo para que esta política pueda cumplir con sus objetivos previamente establecidos, proporcionando el bienestar social y deportivo en la población antioqueña, tras considerar la existencia de una problemática social en el ámbito deportivo del departamento.

Referencias

- Antioquia. Gobernación de Antioquia. *Plan de Desarrollo Departamental* (2008-2011).
----- *Plan de Desarrollo Departamental* (2012-2015).
- Colombia. Congreso de la República. *Ley 181*(1995).
- Colombia. Presidencia de la República. *Decreto 4183* (2011).
- Colombia. Coldeportes Nacional. *Plan Decenal del Deporte, la Recreación, la Educación Física y la Actividad Física para el Desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz* (2009-2019).
- Colombia. Presidencia de la República. *Plan de Desarrollo Nacional* (2010-2014).
- Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). *Ensayos sobre Políticas Públicas* (pp.65-96). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- (2007). El marketing de políticas públicas: nueva propuesta para gobernar con efectividad. *Ensayos sobre Políticas Públicas* (pp.193-246). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- (2009). *Políticas Públicas &Think tanks*. Bogotá: Graficor.